



**AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA \***

di

**Beniamino Caravita**

*(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico  
Sapienza – Università di Roma)*

11 luglio 2014

Cercherò di esser breve, perché in questa sede è inutile fare l'ennesima rassegna dei difetti dello strumento del Decreto Legge ed altrettanto inutile è fare l'ennesima rassegna degli abusi: si tratta di cose che conosciamo oramai da tempo, sappiamo benissimo che il Decreto Legge così come è utilizzato è fonte di una continua serie di abusi, sappiamo benissimo che il decreto legge è assolutamente problematico nei rapporti tra governo e parlamento e sappiamo altrettanto bene che i rimedi per vie “interne” non sono mai stati sufficienti.

La Corte Costituzionale le ha tentate tutte. Ha ritenuto sindacabile la legge di conversione (sent. 29/1995); ha colpito un Decreto Legge prima della sua conversione in legge con la sentenza n. 161/1995, in cui il Decreto Legge fu impugnato in conflitto di attribuzione dai promotori del referendum (si trattava di quello sulla *par condicio* e la Corte si pronunciò prima della scadenza del termine della conversione). Dopo quella vicenda, che forse è la prima di significativo controllo sul Decreto Legge, la Corte, l'anno dopo, sancì il divieto di reiterazione e poi ha continuato, fino all'ultima sentenza importante, quella in cui, pur

---

\* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione dell'intervento in tema di decretazione d'urgenza tenuto presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati il 19 giugno 2014 e mantiene il tono discorsivo proprio dell'esposizione orale.

intervenendo sulla legge di conversione, ha detto che non si può usare il Decreto Legge per fare un intervento di riforma di sistema, quale era quello sulle province (sent. n. 220/2013)

Eguualmente il Presidente della Repubblica ha tentato tutte le strade: ha provato più volte a negare la firma, ha fatto più volte appelli e richiami alle forze politiche, al Governo, per evitare l'abuso del decreto legge, ma ciò nonostante nulla è succeduto. Allora ciò vuol dire che c'è un problema di organizzazione complessiva della nostra forma di governo, per cui il governo da anni, anni e anni, non riesce ad attuare il suo programma se non con lo strumento della decretazione d'urgenza.

Vorrei poi segnalare un'altra conseguenza dell'abuso dei decreti legge, conseguenza che purtroppo viene scarsamente presa in considerazione. E, infatti, il Decreto Legge, in quanto norma immediatamente efficace, è fonte di un gravissimo disordine amministrativo, ancor più grave delle distorsioni del rapporto tra governo e parlamento, perché l'amministrazione e i giudici, come anche i soggetti privati, gli operatori industriali ed economici, ognuno di noi, di fronte al Decreto Legge non sa se prendersi il rischio di attuarlo o se di aspettare la legge di conversione. Questo però significa che il Paese, tutto il Paese, vive almeno per sessanta giorni (ma, nel caso di reiterazione, ancora di più) nella incertezza dei propri comportamenti amministrativi: diciamoci la verità, è un miracolo che la struttura amministrativa e economica abbia tenuto nonostante questa incertezza.

Allora, sicuramente i tradizionali strumenti di normazione sono entrati in crisi, ma il problema di fondo è uno solo: il nostro sistema di produzione normativo è un sistema disordinato, che non permette alla maggioranza parlamentare di portare avanti il suo programma e la costringe a utilizzare questo strumento abnorme e mostruoso, questo *monstrum*, che è il Decreto Legge. Se non vogliamo perderci in astrattezze, il problema è uno solo: bisogna dare al governo uno strumento che gli permetta di avere garantito il suo tentativo di attuare il programma di maggioranza. Con tutti i limiti e le garanzie sull'uso di tale strumento, occorre introdurre in costituzione l'iniziativa legislativa rafforzata del governo, come strumento che permetta al Governo di poter presentare un testo e di aver garantita l'approvazione in un lasso di tempo determinato.

A mio giudizio occorre la previsione costituzionale, giacché i regolamenti parlamentari - a cui andrà delegata la previsione di tutte le garanzie - non riescono a porre un principio che non può non avere rango costituzionale. Di converso, andrà introdotta in Costituzione la

limitazione del ricorso al Decreto Legge, lavorando sulla costituzionalizzazione della legge 400 del 1988.

Il resto viene da sé: una volta che andiamo in questa direzione, che è quella che fortunatamente viene prevista nel testo di riforma, potremmo ragionare più serenamente su come introdurre alcuni correttivi all'uso del Decreto Legge, perché avremo risolto il problema principale, che è quello di dare al governo uno strumento di attuazione del programma.